



De europeanisering van het Spaanse migratiebeleid

Wie over de Plazuela de la Puente in Madrid loopt, treft daar vaak groepjes migranten aan. Ze hopen op een klus van aannemers die hier voordelige arbeidskrachten komen ronselen. De meesten zijn in 2000-2007 gearriveerd. Arbeiders waren toen niet aan te slepen en veel migranten waren vóór hun komst al zeker van werk. Nu zit een groot deel al maanden zonder.

Immigratie is een relatief nieuw fenomeen voor Spanje, dat tot begin jaren 80 een emigratieland bij uitstek was. In de loop van de jaren 80 veranderde dit en sinds eind jaren 80 is Spanje een immigratieland. De statistieken spreken boekdelen: sinds de start van het nieuwe millennium zochten meer dan 5 miljoen migranten (kaart) hun toevlucht in Spanje, meer dan in welk ander EU-land ook, en na de Verenigde Staten is Spanje het belangrijkste ontvangende OESO-land (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

Kwamen in de jaren 80 en begin jaren 90 de meeste migranten in Spanje nog uit het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Marokko, momenteel zijn Roemenen en Marokkanen verreweg de belangrijkste migrantengroepen in Spanje – op enige afstand gevolgd door Britten, Ecuadorianen en Colombianen. Het aandeel van EU-landen in de migratiestroom richting Spanje is afgenomen, terwijl dat van Latijns Amerikaanse landen en Marokko is toegenomen. Een nadere analyse van de statistieken laat ook zien dat migratie een uiterst dynamisch proces is en dat migranten snel weten in te spelen op veranderende contexten: bedroeg het aantal Roemenen in Spanje in begin 2007 bijvoorbeeld 507.736, een jaar later, na de toetreding tot de EU, was

dat toegenomen tot 702.954. Wat waren precies de arbeidsmarktfactoren die de toestroom op gang brachten?

Economisch wonder

De belangrijkste reden voor de massale instroom van migranten is *el milagro económico*,

het Spaanse economisch wonder. Spanje beleefde vanaf 1996 een ongebreidelde economische groei, die vergezeld ging van een snel toenemende vraag naar laag- en ongeschoolde arbeid, in bijvoorbeeld de bouw, de horeca en de (particuliere) dienstverlening. De aanwezigheid van een relatief omvangrijke informele economie in Spanje droeg tevens bij aan gunstige arbeidsmarktvooruitzichten voor migranten: in de landbouw en de particuliere dienstverlening konden migranten ook zonder papieren snel aan het werk. Ook vergrijzing speelde een rol: direct door het vrijvallen van arbeidsplaatsen, en indirect doordat er vraag kwam naar zorg voor ouderen. Daarnaast begaven Spaanse vrouwen zich in toenemende mate op de arbeidsmarkt waardoor – naast



Net als deze Colombiaanse migrantenfamilie zijn er tegenwoordig velen: ze willen terug naar hun land van herkomst. Het leven in Spanje is te duur geworden sinds ze werkloos zijn door de crisis.



FOTO: JOHN PERIVOLARIS/DR. JOHN 2005

Marokkaanse migranten konden tot voor kort probleemloos werk vinden, zoals hier in de kassen in de omgeving van Almería, in Zuid-Spanje. Nu de economische crisis om zich heen grijpt, zijn ze ineens minder welkom. Maar gaan de Spanjaarden het werk in de kassen écht overnemen?

de zorg voor ouderen – de vraag naar zorg voor de kinderen steeg. Dat verklaart het fenomeen van het Latina kindermisje annex hulp in de huishouding, karakteristiek voor het straatbeeld van Spaanse grote steden.

Ook specifieke redenen in het herkomstland spelen een rol. Voor Bolivianen gold bijvoorbeeld dat Spanje aan het begin van het nieuwe millennium een aantrekkelijk alternatief was voor het door economische crises geplaagde buurland Argentinië.

Het overgrote deel van de migranten vestigt zich in de grootstedelijke regio's (Madrid, Catalonië, Valencia), waar de bouw, de horeca en de particuliere dienstverlening de meeste werkgelegenheid bieden. Daarnaast zijn de landbouwsector in Andalusië en de agro-industrie in Murcia belangrijke trekkers van migranten (kaart).

Er is een lichte tendens tot regionale clustering: zo kent Madrid een relatief grote concentratie van Roemenen, en vestigen Marokkanen zich vooral in Catalonië en Murcia. Opvallende vestigingsgebieden zijn verder de Balearen en de Canarische Eilanden, waar EU-migrantendomineren: respectievelijk 49 en 54% van de migranten is hier afkomstig uit EU-landen, zoals Duitse en Britse *pensionados*. Deze mensen zijn dus lang niet allemaal op zoek naar werk.

Opendeurbeleid

Het Spaanse migratiebeleid was aanvankelijk gebaseerd op het besef dat migranten hard nodig zijn om de economische ambities te kunnen waarmaken, zeker tegen de achtergrond van de toenemende vergrijzing. Daardoor voerde Spanje een zeer progressief migratiebeleid, gericht op de arbeidsintegratie van migranten, het terugdringen van illegale immigratie en de sociale integratie van immi-

granten (zie ook *Geografie* februari 2006). Het migratiebeleid kreeg vooral vorm door bilaterale overeenkomsten met herkomstlanden, zoals Colombia, Ecuador en Marokko. Hiermee werd het migratiebeleid gekoppeld aan het buitenlandse beleid en internationale samenwerking, en stonden aan migratie gerelateerde onderwerpen zoals geldterugzendingen (*remittances*) en circulaire migratie hoog op de agenda. Vooral landen in Latijns Amerika, vanwege de historische banden, en Marokko, vanwege de nabijheid, waren gebaat bij dit opendeurbeleid.

Om marginalisering en uitbuiting van de immigranten tegen te gaan zijn in de periode 1985 – 2005 zes regularisatierondes doorgevoerd, waarbij migranten zonder papieren een verblijfsvergunning konden krijgen. Voorwaarden hierbij waren dat migranten konden aantonen dat ze sinds een bepaalde periode een werk- en woonplek hadden en dat er geen sprake was van een strafblad. In de ronde van 2005 kregen bijna 600.000 migranten zonder papieren op deze manier een verblijfsvergunning, circa 84% van het totale aantal aanvragen.

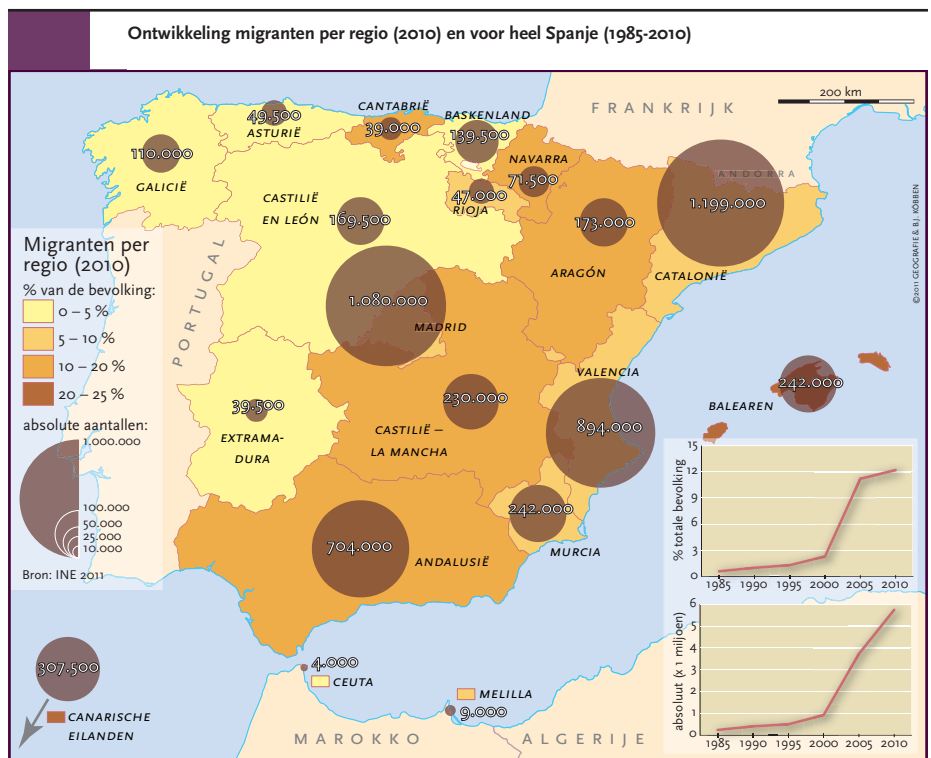
Andere Europese landen reageerden verontwaardigd op deze regularisatieronde en

In het laatste kwartaal van 2011 was meer dan 45% van de migranten jonger dan 25 jaar werkloos

stelden er in Brussel kritische vragen over, vooral ook omdat Spanje van tevoren met geen enkele EU-partner had overlegd. Het toelaten van deze groep tot Spanje betekende in feite, zo redeneerde men, ook toelating tot de EU, en de andere lidstaten waren daar graag in gekend. De druk van andere lidstaten, en de financiële crisis in 2008 leidden ertoe dat Spanje zijn migratiebeleid rigoureus heeft omgegooid.

Crisis

De financiële crisis van 2008 draaide in Spanje algauw uit op een economische crisis en de werkloosheid greep snel om zich heen. In het laatste kwartaal van 2011 was ruim 20% van de beroepsbevolking werkloos; onder migranten was dat ruim 30%. Vooral



Plan voor vrijwillige terugkeer



Poster van een foto-expositie die de bevolking oproept oog te blijven houden voor de belangen van (vrouwelijke) migranten die de Spanje economie zo lang draaiende hebben gehouden.

jonge migranten kregen het zwaar te verduren: meer dan 45% van de migranten jonger dan 25 zit zonder werk. Dit is meer dan waar ook in de EU.

De Spaanse regering reageerde snel op de crisis en besloot het migratiebeleid op een aantal punten ingrijpend te wijzigen. Zo werd er fors gesneden in de beschikbare budgetten voor integratie, terwijl programma's bestemd voor terugkeer naar de landen van herkomst konden rekenen op extra financiële steun. Een van de peilers onder dat beleid is het in 2008 ingestelde Plan voor Vrijwillige Terugkeer, toegesneden op werkloze migranten (kader). Daarnaast kondigt de regering een hervorming van migratiewetten aan en ondersteunt Spanje de Return Directive, waarin de voorwaarden voor uitzetting van illegalen op Europees niveau worden geharmoniseerd. In dat opzicht is er sprake van een toenemende Europeanisering van het Spaanse migratiebeleid.

Keerpunt?

In hoeverre de maatregelen vrucht zullen afwerpen is nog onduidelijk. Veel migranten geven te kennen niets te voelen voor terugkeer, omdat het in Spanje ook in tijden van crisis beter toeven is dan in het herkomstland. Voorlopige cijfers van het Spaanse Nationale Bureau voor de Statistiek laten wel zien dat het aantal migranten in 2010 voor het eerst is afgenomen, met 0,3%. De daling betreft vooral specifieke migrantengroepen: zo nam het aantal Ecuadorianen in Spanje met 10% af, het aantal Argentijnen met 9,3%

en het aantal Bolivianen met 7,2%. Het aantal EU-migrant nam toe, vooral Roemenen (+4%). Ook het aantal Pakistanen steeg (+22,8%).

Het controleren van migratiestromen in tijden van crisis blijkt lastig te zijn. Daarbij wijzen experts op een mogelijk conflict op de middellange termijn: de vergrijzing zet door, waardoor een zekere behoefte aan arbeid blijft bestaan. Op de korte termijn ziet de Spaanse regering zich echter geconfronteerd met hoge werkloosheidscijfers én met een groeiende weerstand tegen migranten onder de bevolking. Immigratie wordt als belangrijke oorzaak van de werkloosheid gezien, en dat vergroot de druk op de overheid om het migratiebeleid verder aan te scherpen.

Vanuit het maatschappelijk middenveld klinken echter waarschuwingen: veel migranten hebben het nu heel moeilijk. Ze zijn hun baan kwijt, hebben grote problemen om de hypotheek of huur te betalen en zoeken naar mogelijkheden om het hoofd boven water te houden in een samenleving die hen steeds vijandiger bejegt. Vandaar de oproep aandacht te blijven houden voor de belangen van migranten, de bouwers van de economie tijdens el milagro económico español. •

Bronnen

- <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>, website van het Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal.
- http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html, voor informatie over het Plan de Retorno Voluntario.

Het Plan de Retorno Voluntario houdt in dat de Spaanse overheid migranten in twee termijnen de opgebouwde sociale zekerheid in de vorm van een werkloosheidsuitkering betaalt om hun terugkeer en toetreding op de arbeidsmarkt in hun gebied van herkomst te faciliteren. Hoe langer de migranten in Spanje hebben gewerkt, des te hoger het bedrag. De uitkering is voorbehouden aan legale migranten van 19 niet-EU-landen die een bilaterale overeenkomst hebben gesloten met Spanje. Degenen die terugkeren, mogen drie jaar lang geen werk verrichten in Spanje. De uitkering wordt in twee termijnen uitbetaald: 40% in Spanje en de resterende 60% in het land van herkomst. Hiertoe dienen migranten zich te vervoegen bij het Spaanse consulaat ter plekke.

De ambities voor dit plan waren hoog: volgens schattingen van het Spaanse ministerie voor Migratie en Arbeid kwamen 100.000 migranten in aanmerking voor dit plan.

Recente gegevens ontbreken, maar op dit moment hebben naar schatting circa 15.000 mensen een aanvraag ingediend. De overgrote meerderheid betreft migranten uit Ecuador, Colombia en Argentinië. Marokkaanse migranten, de op één na grootste groep (de grootste groep, de Roemenen, kunnen niet deelnemen omdat ze tot de EU behoren), tonen weinig belangstelling. De migrantengemeenschap in Spanje reageert uiterst kritisch: 'Dit plan straalt uit dat migranten verantwoordelijk zijn voor de economische crisis'.

Het gebrek aan animo wordt geweten aan de minder gunstige levensomstandigheden in het land van herkomst, waardoor terugkeer minder aantrekkelijk is, én aan de relatief lage bedragen die de overheid uitkeert: de migranten hebben gemiddeld zo'n 9000 euro aan uitkering opgebouwd; voor velen is dat waarschijnlijk niet genoeg om ze over de streep te trekken. Tot slot is een veel gehoord argument dat ook deze crisis weer over zal waaien en dat je deze crisis simpelweg moet uitzitten.